

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Інституційне забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні «обіймає» ряд економічних, політико-юридичних, соціальних, культурних положень. Ми ж зупинимось на тих теоретико-методологічних підставах, які носять фундаментальний характер, і є імперативом розвитку самоврядування в нашій країні: це (1) аналіз громадянського суспільства і його детермінуючого елемента – міста. Місто ми вибираємо не випадково, саме місто в сучасних умовах визначає не тільки спосіб життя, але і всі процеси життєдіяльності суспільства. Аналіз (2) еталонної моделі місцевого самоврядування, яка міститься в «Європейській Хартії про місцеве самоврядування». І (3) – розглянемо інституціональну систему міста, тобто виявимо зв'язок проблем міста з проблемами суспільних інститутів.

Аналізуючи теоретичні і практичні підходи до структури, змісту громадянського суспільства, необхідно підкреслити, що «полегшене» уявлення про нього звужує евристичні можливості пізнання і соціальної практики в цілому. Виходить, наприклад, що місцеве, у тому числі міське, самоврядування відноситься до структур громадянського суспільства, входить до його складу, а місто як соціальна система, та й взагалі всі поселенські утворення, начебто, не входять, або входять лише в інституційній формі. Об'єднуються уявлення про становище міста в системі суспільних відносин. Між тим, місто, безсумнівно, є важливим елементом громадянського суспільства, тому аналіз місця та ролі міста у становленні громадянського суспільства є актуальним як в теоретичному, так і в практичному плані.

Тут ми стикаємося з певними методологічними проблемами, спроба вирішення яких і є метою дослідження. З одного боку, автори дотримується думки, що громадянське суспільство історично виникає як буржуазне суспільство і може бути здійснено або у формі зрілого капіталізму, або у формі конвергентного суспільства. З іншого боку, в Україні поки немає ні того, ні іншого, а міста є. В Україні частка міського населення складає на сьогодні більше двох третин населення. Більш того, не було і немає жодної цивілізації без міст.

В соціальній філософії недостатньо розроблено питання про співвідношення понять «суспільство» і «громадянське суспільство». Оскільки мова йде про розвинене суспільство, ці два поняття і тотожні, і одночасно суттєво різняться. Поняття «суспільство» ширше поняття «громадянське суспільство». Перше поняття включає в себе тільки державу, тоді як громадянське суспільство пов'язане з державою, але не тільки його включає в свій склад. Звідси випливає, що є багато явищ, і в їх числі місто, що по-різному

входять у суспільство і громадянське суспільство або, інакше кажучи, включені в систему суспільних відносин в різній формі.

Розглянемо спочатку соціетальну форму цього включення. Вважається, що для неї характерні такі особливості:

1. Місто, як і суспільство, характеризується наявністю чотирьох найважливіших сфер суспільного життя – економічної, соціальної, політичної та культурної.

2. В свій час професор А. К. Уледов писав: «...при відокремленні сфер суспільного життя може бути використаний комплексний критерій, в який входять і типи діяльності людей, і суспільні потреби, на задоволення яких спрямована діяльність, і суспільні відносини як форми діяльності, і соціальні суб'єкти діяльності і відносин. Він дозволяє скласти уявлення про сфери як відносно самостійних утворень по відношенню до суспільства і здатних обслуговувати останніх. Відсутність однієї із складових сторін комплексного критерію не дозволяє конституювати дане суспільне явище як специфічну сферу життєдіяльності людей» [1, с. 49]. Сама ідея комплексного критерію при відокремленні сфер суспільного і, відповідно, міського життя сумнівів не викликає. Але зараз важливо відзначити інше: в кожній конкретній країні і в кожному місті рівень розвитку та співвідношення зазначених сфер може бути дуже різним. Це виражається, зокрема, в різноманітних класифікаціях міст – по кількісним і якісним критеріям.

3. Функціонування і розвиток міста як елемента соціетальної системи характеризується надзвичайно сильним впливом на нього з боку держави. Ми вважаємо, що цей фактор є якщо не завжди, то дуже часто домінуючим в системі факторів, що обумовлюють життєдіяльність міста. Вплив, про який йде мова, багатогранний, йому притаманні правові, виконавчо-розпорядчі, фінансові, партійно-політичні, ідеологічні, психологічні сторони, методи, прийоми, що не обов'язково носить жорсткий характер та нерідко враховує різні «вагові категорії» міст, їх значення для країни, регіону тощо.

Звернувшись до питання про особливості включення міста в громадянське суспільство, неважко виявити, що цих особливостей дві. Перша з них полягає в тому, що перш, ніж увійти в громадянське суспільство, місто вже знаходиться в соціетальній системі, є її підсистемою. Як і все, що відбувається в суспільстві, включення міста в суспільне життя має об'єктивну і суб'єктивну сторони. Але коли мова йде про місто як елемент суспільства, об'єктивні чинники (особливості, рівень розвитку країни, регіону, зовнішні по відношенню до міста обставини) переважають над суб'єктивними; коли ж ми говоримо про місто як елемент громадянського суспільства, на перший план виходять суб'єктивні фактори. У першому випадку місто виступає головним чином як об'єкт зовнішнього впливу, у другому випадку він, перш за все і головним чином, є суб'єктом.

Завдяки чому ж міста будучи, насамперед, об'єктом впливу зовнішніх умов, серед яких особливе місце належить державному управлінню, виявляються здатними увійти в громадянське суспільство в активній ролі

суб'єкта? Відповідаючи на це питання, ми водночас виявляємо і другу особливість включення міста в громадянське суспільство: це відбувається через механізм місцевого самоврядування. Однак про місцеве самоврядування мова піде нижче, а зараз нам необхідно докладніше зупинитися на деяких проблемах міста в контексті нашого дослідження.

Аналізуючи різноманітні соціально-філософські та соціологічні дефініції міста, важливо вирішити поставлене вище завдання – з'ясувати джерела і передумови правосуб'єктності міста [2-5].

Насамперед, це соціально-історичні передумови. З точки зору соціальної філософії вони вдало описані М. Н. Межевичем, і на його поглядах ми зупинимося докладніше. Місто і село розглядаються ним як форми поселення людей, властиві такого етапу суспільного розвитку, якому притаманна соціально-класова структура, соціальна неоднорідність [2, с. 50]. «Соціальна функція міста полягає, насамперед, у створенні специфічних, соціально обумовлених, різних умов для різних груп індивідів... ці різні умови життя... – момент, сторона прояву соціальних відмінностей у суспільстві» [2, с. 53].

М. Н. Межевич пише: «У своєму найбільш загальному визначенні, справедливому для будь-якого періоду існування міста, воно виступає як специфічне середовище проживання людини. На відміну від села, де саме природа обумовлює зміст виробничого процесу, де природний елемент навколишнього середовища панує, в місті людина практично повністю знаходиться в штучному середовищі. В ньому протікає весь цикл життєдіяльності, в ньому задовольняються всі його потреби...»

Роль міста як штучного середовища проживання людини зростає по мірі розвитку суспільства. Цей процес проявляється в безперервному зростанні питомої ваги міського населення у всьому населенні світу. В принципі правильним є твердження, що чим вищий рівень розвитку виробництва, тим більш розвиненим і більш поширеним стає міське середовище. Розвиток продуктивних сил суспільства призводить до зростаючого заміщення природного середовища існування штучним, міським середовищем...» [2, с. 70-71]. Чи не впливає звідси, що всякого роду відступи від прогресу, кризові періоди особливо важко переносяться в місті?

Протягом тисячоліть місто займало підлегле становище по відношенню до села. Але потім ситуація радикально змінюється: «Місто й село у відомому сенсі помінялися місцями: з устрою в межах рабовласницького та феодалного способів виробництва місто перетворюється в уособлення нового, капіталістичного способу виробництва» [2, с. 96]. Поділ праці між містом і селом веде до диференціації закріплених за сільськогосподарськими і індустріальними видами праці людей у свого роду соціальні групи. Проте соціальна структура села і міста складніше, ніж поділ працівників за видами праці. Складаються міський та сільський спосіб життя, соціально-економічні основи яких корінням йдуть в економічні умови.

Таким чином, соціальна диференціація міста і села не вичерпується змістом і характером праці робітників, зайнятих у промисловості і сільському господарстві. Вона не обмежується і самою сферою праці, областю економічних умов. Формуючись тут, соціальні відмінності простягаються на всі інші сфери діяльності та життя людей. Тому інтерпретація населення міста і села як особливого роду соціальних груп не може бути здійснена, строго кажучи, тільки на основі ознаки економічної діяльності, поділу праці. Необхідно введення ще одного критерію, в якості якого як раз і виступає належність до типу поселення, або, кажучи ширше, спільність поселення, територіальна спільність людей [2, с. 99,101]. М. Н. Межевич вважає, що категорія спільність з поселення виражає зв'язок умов проживання і соціальних наслідків для групи, що проживає на даній території (однак самі наслідки зумовлені характером суспільних відносин). Ця обумовленість ігнорується багатьма дослідниками.

«Територіальна спільність – це населення, люди. Але йдеться тут не про людей як таких... В основі територіальної спільності лежить соціальний зв'язок, який виникає в силу загальних умов життєдіяльності людей... Але ці умови не входять в територіальну спільність, бо вона – відношення між людьми з приводу цих умов. Тому навряд чи правильний вираз «місто – це територіальна спільність». Територіальною спільністю виступає міське населення, втрачаючи при цьому характер демографічної категорії «населення» і знаходячи характер соціальної групи» [2, с. 102-103].

Отже, міське населення є територіальною спільністю, соціальною групою. Остання виступає складовою частиною соціальної структури суспільства і носить міжкласовий характер, тобто складається з представників різних класів. М. Н. Межевич зазначає, що «поряд з приналежністю до ... різних класів складається й існує спільність по поселенню, що означає, що міське і сільське населення як соціальні групи мають певні спільні інтереси. Але справа в тому, що в умовах класово-антагоністичного суспільства міжкласові соціальні групи... являють собою ворожі один одному утворення. Відносини між ними носять характер протилежності...» [2, с. 103]. Ця думка автором розвивається. Він, наприклад, пише: «Так само, як примусовий характер має суспільну єдність у межах класово-антагоністичної формації, так антагоністичний вигляд знаходить і єдність, соціальний зв'язок з місцем поселення. Спільність поселення виявляється результатом загальних умов з точки зору їх об'єктивної спільності, але аж ніяк не з точки зору справжніх інтересів членів цієї спільності» [2, с. 104].

Тут необхідні деякі уточнення. Ця думка вірна в загально історичному відношенні, але потребує застереження, коли мова йде про сучасну Україну. В ній не могли бути враховані особливості сучасного українського суспільства, яке пішло від колективістської парадигми радянського періоду, сліди якої, однак, аж ніяк не зникли з сьогоднішніх міст.

Цілісність міста і наявність у ньому особливої соціальної спільності – найважливіші джерела суб'єктності міста. Але до числа цих джерел відноситься

і наявність різноманітних потреб населення міста, із задоволенням яких пов'язані різноманітні функції міст. Проф. А. К. Анікевич пише: «До основних функцій міста належать економічна, екологічна, демографічна, соціально-побутова, культурно-виховна, суспільно-політична, включаючи найважливішу підфункцію – самоврядування». [3, с. 5;]. Вважаємо, що немає підстав вважати самоврядування якоюсь підфункцією. Рациональніше до названих функцій додати ще одну – управлінську. Ця функція може здійснюватися в різних формах, найбільш оптимальною з яких є самоврядування.

Таким чином, ми виявили джерела суб'єктності, які виступають на перший план при включенні міста в громадянське суспільство. Але яка природа цієї суб'єктності і хто є її носієм? Відповіді на ці запитання будуть надані при аналізі ще одного елемента громадянського суспільства – місцевого самоврядування. «Самоврядування, в тому числі і територіальне, можливо тільки у разі, якщо суб'єкт і об'єкт управління поєднані, збігаються, писав Ф. М. Бородкін [4, с. 100]. Цей збіг треба розуміти в тому сенсі, що ті, хто здійснює самоврядування, має право на його організацію. Звичайно, і в цьому випадку для реального управління необхідний апарат. Але легко виявити дві серйозні, принципові відмінності. По-перше, апарат самоврядування наділяється владою тими, ким цей апарат управляє. Сама організація всередині себе не може мати джерела влади. По-друге, апарат в цілому і деякі функціонери, відповідальні за свої дії перед начальством, а перед тими, хто «нагородив організацію владою над собою...» [там само, с. 100].

В цьому положенні є як правильні, так і сумнівні боки. Автор надмірно протиставляє самоврядування і управління. Між тим, в рамках системного підходу всяке громадське управління як умова існування та функціонування складних самоорганізуючих систему у відомому сенсі є самоврядуванням.

Соціологічний і політологічний підходи набагато конкретніші. Вони вимагають більш глибокого аналізу тотожності і відмінності управління і самоврядування. Так, тотожність між ними полягає в тому, що будь-яка соціальна система має потребу в управлінні та здійснює його власними силами. Але виявляється, що в різних історичних умовах ці сили виглядають аж ніяк не однаково. Оскільки головним елементом суспільних систем є соціальні спільності і утворюють їх люди, остільки постає питання про те, як співвідносяться в даних умовах ролі керуючих і ролі керованих, тобто суб'єкти і об'єкти управління. У цьому контексті важливо піти «прагматичним» шляхом, тобто, будувати теоретичний аналіз, відштовхуючись від якогось еталонного уявлення про місцеве самоврядування.

Є підстави вважати, що така модель місцевого самоврядування міститься в офіційному документі, прийнятому в 1985 р., що був ратифікований Україною і отримав назву «Європейська Хартія про місцеве самоврядування» (надалі – Хартія). Ми використовуємо деякі положення цього документа в наукових цілях як джерело необхідної для аналізу інформації. До того ж у самій Хартії виділені ті пункти, слідування яким

обов'язково у першу чергу. Тому нижче наводяться і коментуються лише найважливіші з нашої точки зору положення Хартії.

Звернемося, насамперед, до її преамбули. У ній йдеться про те, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ будь-якого демократичного ладу, оскільки право громадян брати участь в управлінні державними справами безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. Існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і водночас наближене до громадянина управління. Захист і зміцнення місцевого самоврядування являють собою значний внесок у побудову Європи, заснованої на принципах демократії і децентралізації влади, що передбачає існування місцевого самоврядування, яке наділене уповноваженими для прийняття рішень органами, створеними демократичним шляхом. В Хартії наголошується, що деякі органи самоврядування мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього коштів ...» [5].

Положення преамбули важливі з ряду причин. Насамперед, вони розкривають значення місцевого самоврядування. Далі, вони дозволяють виявити теоретичну недооцінку Хартії в дослідженнях окремих авторів. Зрозуміло, за формою це фактичний документ, але він глибокий і в науковому відношенні. Він виходить, наприклад, з єдності демократії та децентралізації як основи місцевого самоврядування. Щодо до розвинених країн, ця єдність представляється абсолютно необхідним. Тому помилковим є тезис Ф. М. Бородкіна, який писав: « ... процес децентралізації і процес формування самоврядування йдуть у протилежних напрямках. Децентралізація дробить владу, посилює контроль і підпорядкування; роз'єднує, веде до поступового розпаду. Процес організації самоврядування влада об'єднує, інтегрує, послаблює пряме підпорядкування» [4, с. 100]. Помилка полягає в тому, що децентралізація розглядається не конкретно, а абстрактно, як щось явно регресивне. Між тим процеси децентралізації на виробництві, у політичній системі суспільства нерідко є важливою формою прогресу.

Нарешті, вже в преамбулі містяться положення, що ставлять під сумнів українську конституційну норму про те, що органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади. Якби Хартія виходила з цієї ідеї, хіба в ній йшлося б про те, що право громадян брати участь в управлінні державними справами безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні? Хартія говорить про автономію органів місцевого самоврядування, а законодавство України виключає їх із системи органів державної влади [див.: 6, ст. 140-142]. У цьому розумінні воно не відповідає множині положень Хартії: стаття 3, стаття 4, стаття 5, стаття 6.1, стаття 8, розглядають місцеве самоврядування та його органи як автономну частину державної системи.

Форсоване трактування «відгородженості» органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади в значній мірі звучить

риторично. На практиці органи місцевого самоврядування діють в рамках законів держави і будуються адекватно структурі регіональних органів влади, особливо виконавчих, що частково відображено в статті 143 Конституції України. Як правило, органи місцевого самоврядування економічно залежні від вищих органів влади. Їх статусні акти затверджуються регіональними органами влади, факт тиску державного управління на місцеве самоврядування відомий. Цей факт визнається і в Хартії, наприклад, у статті 8 – «Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування».

Візьмемо інший факт – тиск центральних органів влади на регіональні органи влади. Він, безсумнівно, відрізняється і за змістом, і за формою і за інтенсивністю від тиску державних органів різного рівня на органи місцевого самоврядування. Тим не менш, впевнено можна сказати, що перед нами однотипні явища, наприклад, обмеженість кола справ, наданих місцевому самоврядуванню. Але коло справ регіональних органів державної влади теж обмежено; або – місцеве самоврядування повинно мати самостійні джерела фінансування. Але це відноситься і до регіональних органів державної влади. Крім того, ніде не сказано, що ті й інші повинні мати тільки самостійні джерела фінансування.

Як же Хартія визначає місцеве самоврядування? Відповідно до статті 2.1 під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Важко уявити, що значна частина державних справ віддається органам, що не входять в систему державної влади.

Особливий інтерес викликає стаття 9 – «Джерела фінансування органів місцевого самоврядування». В ній є вісім пунктів.

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на володіння достатніми власними фінансовими засобами, якими вони можуть вільно розпоряджатися під час здійснення своїх функцій.

2. Фінансові засоби органів місцевого самоврядування повинні відповідати наданим їм конституцією або законом повноваженням.

3. Щонайменше частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати в межах, визначених законом.

4. Фінансові системи, на яких ґрунтуються кошти органів місцевого самоврядування, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими, щоб слідувати, наскільки це реально можливо, за зміною витрат, що виникають при здійсненні компетенції місцевих органів.

5. Захист більш слабких у плані фінансів органів місцевого самоврядування вимагає запровадження процедур фінансового вирівнювання

чи еквівалентних заходів, призначених для корегування результатів нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування місцевих органів та покладених на них видатків. Такі процедури або заходи не повинні обмежувати свободу вибору органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції.

6. Порядок надання коштів необхідно належним чином погоджувати з органами місцевого самоврядування;

7. Субсидії, які надаються органам місцевого самоврядування, по мірі можливостей не повинні призначатися для фінансування певних проектів. Надання субсидій не повинно йти на шкоду основній волі, вибору політики органів місцевого самоврядування у сфері власної компетенції.

8. Для фінансування видатків по капіталовкладеннях органи місцевого самоврядування повинні, дотримуючись законодавства, мати доступ до національного ринку позичкового капіталу [див.: 5].

Як видно, Хартія надає першорядне значення економічним основам місцевого самоврядування, бо реальною владою володіє суб'єкт, який реально володіє власністю. При демократичному ладі єдиним суб'єктом влади повинно бути все населення країни або конкретної самоврядної території як інтегрований суб'єкт власності. Для практичного здійснення владної волі народ (населення території, наприклад, міста), наділяє повноваженнями спеціально створені органи, які і є носіями влади. Суб'єкт не ділить владу з її носіями, а здійснює її за допомогою носіїв незалежно від того, останні виступають від свого власного імені або від імені суб'єкта, функції носія влади завжди вторинні, похідні від суб'єкта владних повноважень (всього народу або населення міста).

Однак наша реальність не цілком відповідає цьому положенню справ. У цьому контексті необхідно уточнити, що ж таке муніципальна власність. У Цивільному Кодексі зазначається, що майно, яке належить на праві власності міським і сільським поселенням, а також іншим муніципальним утворенням, є муніципальною власністю. Від імені муніципального утворення права власника здійснюють органи місцевого самоврядування...» [див.: 7].

З соціально-філософської точки зору це визначення є беззмисловим, тому що змішує поселення, місто і територіальну спільність і не дає відповіді на питання, хто є суб'єктом муніципальної власності. Певною мірою ми згодні з М. Ю. Мартиновим, що визначати в якості фінансово-економічної основи місцевого самоврядування муніципальну власність і місцевий бюджет... може бути зручно з юридичної точки зору. Але якщо дивитися на проблему з соціально-політичних позицій, видається, що під подібною основою слід розуміти саме населення, що володіє економічною самостійністю [див.: 8, с. 53].

Сьогодні наша реальність є такою, що поки на різних рівнях влади відсутнє повне розуміння і усвідомлення ідеї місцевого самоврядування. Більшість керівників не бачать нової якості його сфери діяльності, прав і відповідальності. Навіть у тих випадках, коли політики всіх рівнів говорять

про самоврядування, воно по суті таким не є. Органи влади в містах і районах є низовою ланкою державної влади і знаходяться в повній залежності від вищих органів влади, а не від населення, яке в умовах традиційного самоврядування багато в чому визначає стратегію і тактику обраних ним владних органів.

З іншого боку, при конфліктах (страйках та інших акціях протесту) працівники висувають вимоги не до власників, а до місцевих органів влади, вважають їх винними у всіх прорахунках і провалах. Орієнтація суспільної думки, яка вважала довгі роки відповідальною за всі біди державу, не зникла безслідно, і з цим настроєм нинішні органи влади змушені вважатися.

Але найголовніше – це економічна безпорадність більшості міських органів місцевого самоврядування. Причина цього явища – глобальна приватизація. В результаті так званої «малої» приватизації в більшості міст в руках органів самоврядування (відповідно до теорії) не залишилося нічого, крім інфраструктури. Але це, як правило, інфраструктура особливого роду. Вона створювалася в умовах радянської економіки, дуже велика її частина існувала в містах, але утримувалася за рахунок галузей (нерідко надзвичайно потужних). Соціальна інфраструктура в безлічі міст була збитковою, але збитки худо-бідно покривалися. І це здавалося природним. Теж стосувалося і розвитку міст.

Тепер уявімо ситуацію, за якої соціальна інфраструктура виявилася чи не єдиною економічною основою місцевого самоврядування. Становище катастрофічне. Які є виходи? Перший – створювати заново виробничий фундамент, місцевого самоврядування, але це вимагає великих зусиль, часу і, головне, коштів. Другий – підвищити економічну віддачу соціальної інфраструктури: підсилюючи натиск на населення (підвищення тарифів тощо), що неминуче викликає невдоволення та спротив населення. Третій – розвиток малого бізнесу в Україні, при цьому розглядають цей шлях чи не найголовнішим для вирішення самоврядних завдань. Думається, що в цьому питанні важливо не впадати в ілюзії. Четвертий – всіляко сприяти розвитку оподаткованої бази території. З точки зору «теорії» це, безумовно, найбільш раціональний, класичний, підхід до цієї проблеми. І, нарешті, п'ятий вихід: діставати кошти ззовні міста (субвенції; запозичення; спонсорство тощо).

Таким чином, місцеве самоврядування, яке, безсумнівно, повинно бути одним з найважливіших елементів громадянського суспільства в даний час в Україні таким не є не тільки тому, що у нас немає громадянського суспільства, але і внаслідок нерозвиненості самого місцевого самоврядування. Зараз розроблено нове законодавство про місцеве самоврядування; навіть якщо цей процес принесе позитивні результати, можна з упевненістю сказати, що це лише створить сприятливі для розвитку самоврядування на місцях умови і можливості, які ще треба реалізувати. Такі завдання не вирішуються самі собою, а вимагають енергійних зусиль утворених населенням органів місцевого самоврядування.

Як вже зазначалося, населення міста виступає як соціум, територіальна спільність, специфічний соціальний суб'єкт. Його природа визначається особливим поєднанням об'єктивних і суб'єктивних характеристик, умов життєдіяльності. Аналіз цього поєднання – завдання не з простих, і її рішення нерідко залишає бажати кращого.

Соціально-філософський аналіз суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування передбачає, що воно являє собою дворівневу модель. Перший рівень становить все населення певного муніципального утворення. Основою управлінської діяльності в цьому випадку є воля та інтереси співтовариства, а також окремих людей, що живуть на даній території, причому ця воля й інтереси виступають в якості об'єднуючої ідеї. Прикладом може слугувати будівництво муніципальних лікувальних, дошкільних установ; транспортне забезпечення тощо. Єдині інтереси забезпечують взаємодію внутрішніх суб'єктів колективів жителів у всіх сферах життєдіяльності, їх зовнішні зв'язки. Загальні запити місцевих спільнот актуалізуються в діяльності окремих його суб'єктів: жителів, установ, організацій, органів влади та інших, безпосередньо виявляють волю суб'єктів, які виступають правопредставниками своїх муніципальних утворень у сфері безпосередньої демократії. Другий рівень складають окремі мешканці даної території, суб'єкти, що безпосередньо виявили свою волю по відношенню до питань загального для всіх значення. Стосовно власним інтересам вони розглядаються як первинні суб'єкти самоврядування.

Однак наша реальність така, що нерідко муніципальні органи обираються менш ніж 25 % голосів виборців. Звичайно, все це не значить, що спільність інтересів виключена. Але безсумнівно, що має місце і розкол, роз'єднаність інтересів, а, отже, постає дуже складне питання балансу того й іншого.

Як раніше вже зазначалося, при демократичному ладі єдиним суб'єктом влади повинно бути все населення країни або конкретної самоврядної території. Для практичного здійснення владної волі, народ (населення території; наприклад, міста) наділяє повноваженнями спеціально створені органи, які і є носіями влади. На наш погляд, соціально-політична стратегія органів місцевого самоврядування може бути успішною лише в тому випадку, якщо вона націлена на вирішення трьох завдань:

- 1) задоволення загальних потреб населення міста;
- 2) задоволення потреб основних соціальних груп, що утворюють соціум;
- 3) розвиток самодіяльності населення в цілому і соціальних груп, які входять до його складу, і зміцнення зв'язку між ними та органами місцевого самоврядування.

У вирішенні цих завдань важливу роль відіграє інституціональна система міста. Населення міста є джерелом влади, суб'єктом (юридично) і об'єктом самоврядування, характеризується як єдністю інтересів, так і їх соціально-класовою диференціацією.

Інституційна система міста

Місто, з одного боку – частина цілісної суспільної системи, з іншого – соціальний інститут, що має на меті організацію повсякденної життєдіяльності населення, соціальне середовище формуваннями розвитку особистості.

В літературі абсолютно переважає словосполучення «соціальний інститут». Але воно в залежності від значення поняття «соціальний» може означати одне з двох: або «громадські інститути» (слово «соціальний» у широкому, значенні синонімічне слову «суспільний») або «інститути, діючі у соціальній сфері життя суспільства». Я. Щепанський виділив інститути: 1) економічні; 2) політичні; 3) виховні і культурні; 4) соціальні або суспільні у вузькому значенні цього слова; 5) релігійні. [9, с. 99-100.]

Він пише: інститути «соціальні або суспільні у вузькому значенні цього слова». Звідси логічне випливає, що «соціальні або суспільні» мають вузьке і широке значення. Я. Щепанський прямо писав: «Суспільними в широкому значенні цього слова є всі види інститутів». Таке подвоєння відразу двох понять нерационально породжує складності. В соціології часто співвідносяться поняття «громадський інститут» та «соціальний інститут» як родові і видові. Але видові поняття не може бути єдиним. Тобто треба поряд з соціальними необхідно виділити і інші видові інститути. Який же принцип обрати для операції такого виділення? Це слід робити за основними сферами суспільного життя. Інакше кажучи, суспільні інститути поділяються на економічні, соціальні, політичні і культурні. Надалі ми поняття «соціальні інститути» будемо вживати лише для виокремлення інститутів, властивих соціальній сфері.

Але що таке соціальна сфера? Це, насамперед, сфера життєзабезпечення. До неї відносяться такі важливі сторони життя людей і відповідні соціальні інститути, як продовження людського роду (інститут сім'ї), освіта, охорона здоров'я, соціальне піклування, ЖКГ, громадський транспорт і т. д. Але оскільки інтереси різних соціальних груп, пов'язані із задоволенням різних потреб, часто-густо розколоті, протилежні, до соціальної сфери належать також інститути, які виражають і захищають ці інтереси (профспілки, ветеранські, жіночі, молодіжні та інші організації).

Комплексний критерій виділення сфер поьребує включати відповідні види суспільних інститутів. В той же час ми стверджуємо, що види інститутів повинні виділятися за сферами суспільного життя. Чи немає тут протиріччя? На наш погляд, немає. Виділення сфер суспільного життя та виділення видів суспільних інститутів певною мірою збігаються.

Чи означає все сказане, що всі суспільні інститути жорстко розподілені за чотирма сферами суспільного життя? Зрозуміло, це не так. Кожна з чотирьох сфер має еластичну структуру, яка може виступати підставою для утворення, реорганізації, реформування різних інститутів (сфери технології, фінансів, оподаткування, сімейно-побутова, правова, релігійна, інформаційна, зовнішньополітична, воєнна, наукова і т. д. і відповідні їм інститути).

Плідним є і рівневий підхід до структуризації суспільних інститутів: інститути в центрі і на регіональному рівні, регіональні інститути і якщо так можна висловитися, територіально-поселенські. Є формальні і неформальні інститути

(Я. Щепанський). Нарешті, має місце дифузія різних інститутів та їх функцій, так що межа між інститутами, що відносяться до різних сфер, не є чимось абсолютним. Тому природньо, що говорять про інститути соціально-економічні, соціально-політичні, деякі культурні інститути відіграють велику економічну, соціальну, політичну, роль.

Таким чином, має місце глобальний інституційний «супровід» всього суспільного життя. Це вияв величезного значення інститутів в сучасному суспільстві. Суб'єкти створюють суспільні інститути. Різноманіття суспільних інститутів та їх характеристик призводить до думки про те, що прийнятною може бути лише така їх дефініція, яка охоплює нехай одну, але властиву всім суспільним інститутам, суттєву їх рису, функцію і т. п. Таке визначення вироблене в соціології. Одна з його редакцій говорити: «соціальний інститут (від лат. Institutum – встановлення, установа) – історично сформовані, стійкі форми організації спільної діяльності людей» [10, с. 88-89.]

Форми організації – надзвичайно об'ємне поняття, в яке «вміщуються» і сукупність ролей, і статусів, і норми, і принципи, і установи. Поняття «спільна діяльність» охоплює не тільки діяльність людей, але і відносини між ними. Дана дефініція не виключає, а, швидше, передбачає системне сприйняття сукупності суспільних інститутів. Цілісність цієї сукупності, її системність визначається рядом факторів. Всі найважливіші суспільні інститути, незалежно від того, на якій основі вони створені, яким чином функціонують і яка їх структура у кожен даний момент входять в соціальну структуру конкретного суспільства, об'єднані спільністю соціального часу і простору. Між багатьма інститутами існує пряма залежність. Інший раз інститути будуються за принципом «матрьошки» або «пакету», коли один інститут включає у собі інші. Нарешті, інтеграції суспільних інститутів сприяють і притаманні їм дифузійні тенденції.

Наведене вище визначення виграло б внаслідок внесення двох поправок. Перша – це має бути визначення не соціальних, а суспільних інститутів. Друга – слід було б замість «форм діяльності» вжити вираз «форми життєдіяльності». Це посилює розуміння того, що інститути організовують не тільки діяльність людей, але і відносини між ними.

Повертаючись до положення, що місто, з одного боку, частина цілісної суспільної системи, з іншого боку, – соціальний інститут, ми екстраполюємо їх на суспільство і приходимо до висновку, що суспільство певною мірою амбівалентно. Його утворює, перш за все, об'єктивна в своїй основі система суспільних відносин, воно включає в себе також інституційну систему, що свідомо створюється і використовується.

Всі інститути об'єктивно зумовлені, але це не означає, що вони однаково зумовлені. Виникнення та існування одних безпосередньо пов'язане з економічними відносинами і процесами, інші пов'язані з останніми лише опосередковано, треті детерміновані взагалі неекономічними факторами. Істотно і те, що різні інститути по-різному включені в систему суспільних відносин. Проте всі вони, так чи інакше, пов'язані з цією системою або її елементами.

Громадські інститути матеріалізуються, об'єктивуються. Але вони, особливо якщо це соціальні інститути, матеріалізуються, об'єктивуються не в мостах і кімнатах, а в появі і існування особливих соціальних спільностей (військові, чиновники, священнослужителі, науковці тощо) і в появі нових, специфічних властивостей соціальних спільнот, які об'єктивно виникли та існують (класів, націй, соціально-демографічних груп і т. д.) та індивідуумів. Природно, що це позначається на діяльності і поведінці людей та стосунках між ними.

Таким чином, проблема, що розглядається, має дві сторони – теоретичну та прикладну. Вочевидь, завдання полягає у гнучкому поєднанні двох підходів до інституціональної тематиці, в їх комбінуванні, орієнтованому на максимальну ефективність дослідницьких процедур.

Звертаючись тепер до проблеми інституційної структури міста, необхідно зазначити, що оскільки міста виникали як продукт природно-історичного процесу, вони спочатку не були інститутом. Місто як інститут складався дуже довго і під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів.

Сучасне місто в розвиненій країні – соціальна система, що має інституційний статус. Характеристика міста, як соціального інституту багато в чому визначається єдністю двох засад – державного управління і самоврядування. Теоретично очевидно, що місто – таке утворення, в рамках якого діють безліч інститутів. Ті ж причини, які надають систематичність місту, зумовлюють наявність у ньому інституційної системи. Її утворює ряд взаємопов'язаних елементів: 1) функціонуючі на рівні міста органи центральної та регіональної державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) громадські, самодіяльні формальні і неформальні організації; 4) різноманітні економічні, соціальні, культурні та виховні підприємства, установи. Нас найбільше цікавлять перші два з названих елементів, на плечі яких лягає основний тягар управлінської діяльності в місті, хоча ми розглядаємо і два інших елемента. Насамперед, постає питання про те, чиї плечі ширше функціонують на рівні міста, органів державної влади або самоврядних органів. Категорична відповідь навряд чи можлива, але якщо взяти кількісний аспект питання, то безсумнівним є переважання державницьких засад над самоврядуванням.

В сучасних умовах ніхто, крім органів місцевого самоврядування не здатний займатися містом як цілісним утворенням спеціально і систематично. Правда, в силу багатьох причин муніципалітети міст теж далеко не завжди здатні на це. Але вони зобов'язані піднімати свою діяльність до відповідного рівня, а держава покликана надавати їм допомогу.

Самоврядування – категорія і явище громадянського суспільства, перше успішно функціонує там, де друге склалося, і де самоврядування не зводиться до діяльності муніципалітетів, де в нього по-своєму включені всі інші структури та інститути громадянського суспільства. Нам до цього стану належить пройти ще чималий шлях. Для початку держава має точно вирішити, чи готова воно передати якісь свої функції громадянському суспільству, а якщо готова, то які саме і в якій мірі.

Таким чином, діючі в місті інститути утворюють інституційну систему міста. Її основні, взаємопов'язані елементи – 1) функціонують на рівні міста, органи центральної державної влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) громадські, самодіяльні, формальні та неформальні організації; 4) різноманітні економічні, соціальні, культурні та виховні підприємства, установи. У центрі нашої уваги знаходиться другий елемент цієї системи органи місцевого самоврядування, оскільки в сучасних умовах від них найбільшою мірою залежить, як живе місто в цілому, наскільки ефективно відбувається його розвиток. Ми вважаємо, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування зросте, якщо буде раціоналізований їх статус в українському законодавстві.

В даний час в Україні формується правова основа для поступового перетворення міських соціумів у реальні суб'єкти функціонування і розвитку міста і міського самоврядування. Однак реалізація цієї, значною мірою абстрактною, можливості в дійсності вимагає великих зусиль і тривалого часу. Поки ж функції такого суб'єкта в основному здійснюються органами державного управління і органами міського самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Уледов А. К. Духовне життя суспільства. Проблеми методології дослідження. – М: Думка, 1980.
2. Межевич М. Н. Соціальний розвиток і місто. – Л.: Наука, 1979.
3. Аникевич А. Р. Вступна стаття // Ванєєв О. Н., Врятував М. А. Місто і самоврядування: питання теорії. – М., 2004.
4. Бородкін Ф. М. Цінності населення і можливості місцевого самоврядування // Соціологічні дослідження. 1997. №1
5. Європейська Хартія про місцеве самоврядування /Режим доступу: http://www.fes.kiev.ua/Dokument/Schimanke/RU_Charta_msu.pdf
6. Конституція України./ К., ЮРІНКОМ, 1996.
7. Цивільний кодекс України / Режим доступу: <http://meget.kiev.ua/kodeks/grazdanskiy-kodeks/>
8. Мартинов Ю. М. Указ. стаття // Соціологічні дослідження. 2003. № 8.
9. Щепанський Я. Щепанський Я. Елементарні поняття соціології. – М: Прогрес, 1969.
10. Короткий словник по соціології. – М., 2008.